# **Protection de l'environnement - La préservation de l'environnement, un intérêt fondamental pour la Nation - Commentaire par Marta TORRE-SCHAUB**

Document: Énergie - Environnement - Infrastructures n° 3, Mars 2020, comm. 11

Énergie - Environnement - Infrastructures n° 3, Mars 2020, comm. 11

**La préservation de l'environnement, un intérêt fondamental pour la Nation**

**Commentaire par Marta TORRE-SCHAUB**

**PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

[Accès au sommaire](https://www.lexis360.fr/Docview.aspx?refptId=PS_EEI_202003SOMMAIREPS_2_0TT0)

**• Le Conseil constitutionnel consacre un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains par une décision du 31 janvier 2020.**

**• Cette décision suppose un nouvel acte dans le débat portant sur la nature des principes contenus dans la Charte de l'environnement. Le Conseil a été saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe IV de l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la loi EGALIM. Ces dispositions interdisent la production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne. Après s'être prononcé sur la conciliation entre la liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement, le Conseil estime que la protection de l'environnement est une valeur constitutionnelle, car l'environnement est le patrimoine commun de l'humanité.**

**• Cette décision ouvrira sans doute de nouvelles opportunités pour la protection de l'environnement, à la fois, sur le plan national et international.**

Cons. const., 31 janv. 2020, n° 2019-823 DC

**Note :**

Par une décision du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel consacre un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains *(Cons. const., 31 janv. 2020, n° 2019-823 DC)*. Face à une jurisprudence hésitante et peu constante sur la question, le Conseil laisse présager avec cette décision une « normativisation » plus marquée des objectifs de la Charte de l'environnement. Cette décision suppose ainsi un nouvel acte dans le débat portant sur la nature des principes contenus dans la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 novembre 2019 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit au paragraphe IV de l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM). Ces dispositions interdisent la production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne, en raison de leurs effets sur la santé humaine, la santé animale ou l'environnement. Elles font ainsi obstacle non seulement à la vente de tels produits en France mais aussi à leur exportation. Au nombre des produits y figurent, notamment, des herbicides, des fongicides, des insecticides ou des acaricides.

Le Conseil estime que les objectifs de la Charte de l'environnement – qui sont ceux de protéger l'environnement – sont de valeur constitutionnelle, car l'environnement est le patrimoine commun de l'humanité. Cette décision remarquable est le résultat d'une stratégie jurisprudentielle de longue date *(F. Collart Dutilleul, C. Fercot, P.-É. Bouillot et C. Collart Dutilleul, L'agriculture et les exigences du développement durable en droit français : RD rur. 2012, étude 5. – C. Huglo, C. Lepage, Protection de la santé, de l'environnement, de l'agriculture et de l'alimentation : la part éminente du contentieux : RDSS 2019, p. 51)*, qui doit s'inscrire également dans une trajectoire de la France d'expansion de la question environnementale au-delà de nos frontières.

Le Conseil va d'abord chercher à rétablir un équilibre entre deux intérêts opposés pour ensuite se prononcer sur le fondement de cette conciliation **(1)** . Une telle solution ouvrira-t-elle de nouvelles opportunités pour la protection de l'environnement, à la fois, sur le plan national et international ? **(2)** .

**1. La recherche d'un équilibre entre la protection de l'environnement et la liberté d'entreprendre**

La QPC avait été initiée par l'Union des industries de la protection des plantes, rejointe par l'Union française des semenciers, qui soutenaient que l'interdiction d'exportation instaurée par ces dispositions législatives était, par la gravité de ses conséquences pour les entreprises productrices ou exportatrices, contraire à la liberté d'entreprendre. Selon les requérantes, une telle interdiction était sans lien avec l'objectif de protection de l'environnement et de la santé dans la mesure où les pays importateurs qui autorisent ces produits ne renonceront pas pour autant à les utiliser puisqu'ils pourront s'approvisionner auprès de concurrents des entreprises installées en France. Le Conseil devait donc se prononcer sur la conciliation entre la liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement.

**A. - Une conciliation possible et nécessaire**

Trouver un juste équilibre entre agriculture, alimentation et protection durable de l'environnement et de la santé, voilà ce que le Conseil cherchait à faire ici. Les requérants demandaient au Conseil d'État, à l'appui de leur requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire du 23 juillet 2019 relative à l'entrée en vigueur de l'interdiction portant sur certains produits phytopharmaceutiques pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du IV de l'article L. 253-8 du Code rural.

Les requérantes soutenaient que ces dispositions, applicables au litige, méconnaissaient la liberté d'entreprendre, garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. La QPC a ainsi été transmise au Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État avait décidé d'un sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel tranche la question de constitutionnalité ainsi soulevée.

Le Conseil constitutionnel était ainsi saisi sur la conformité aux droits des droits et libertés que la Constitution garantit qui dispose que « Sont interdits à compter du 1er janvier 2022 la production, le stockage et la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, sous réserve du respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce ». Il lui été demandé de se prononcer sur l'équilibre à effectuer entre la protection de l'environnement et celle de la liberté d'entreprendre et si la loi EGALIM porterait ou non atteinte à cet équilibre.

**B. - La préservation de l'environnement : un intérêt de la Nation**

Exerçant un contrôle des dispositions législatives en cause, le Conseil constitutionnel juge dans cette décision que, par les dispositions contestées, le législateur a entendu faire obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement. Ce faisant, et quand bien même la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées en dehors de l'Union européenne, le Conseil estime que l'atteinte qu'il a portée à la liberté d'entreprendre « est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement ».

Le Conseil relève, en outre, que, en différant au 1er janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'interdiction de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, le législateur a laissé aux entreprises qui y seront soumises un délai d'un peu plus de 3 ans pour adapter en conséquence leur activité.

Le Conseil constitutionnel conclut que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a assuré une conciliation qui « n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé ». Les dispositions contestées sont ainsi déclarées conformes à la Constitution.

Pour le Conseil, il découle du préambule de la Charte de l'environnement que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle. Sa décision se fonde à cet égard explicitement sur les termes du préambule de la Charte, selon lesquels *« l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »*.

La décision rappelle également l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé résultant du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 duquel en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

De l'ensemble de ces dispositions, le Conseil constitutionnel déduit qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé avec l'exercice de la liberté d'entreprendre. À ce titre, le législateur est fondé à tenir compte également des effets que les activités exercées en France peuvent avoir sur l'environnement à l'étranger.

Cette solution doit s'inscrire dans un double mouvement : d'abord dans une jurisprudence naissante en matière de pesticides qui aurait vocation à permettre une plus large protection de l'environnement et de la santé *(C. Hermon, note sous, TA Lyon, 15 janv. 2019, n° 1704067, GRIIGEN : Énergie – Env. – Infrastructures 2019, comm. 17, note E. Gaillard ; AJDA 2019, p. 79. – TA Nice, ord., 23 nov. 2017, n° 1704690, Assoc. Générations futures)*, ensuite dans une interprétation évolutive de la Charte *(G. Drago, Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement : AJDA 2004, p. 133)*. Cela conduit dès lors à nous interroger sur les conséquences que cette décision pourrait avoir sur l'avenir du droit de l'environnement.

**2. Des nouvelles opportunités pour une plus grande protection de l'environnement**

Le Conseil constitutionnel se prononce bel et bien sur la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement, ce qui devrait ouvrir des voies prometteuses pour l'avenir de la protection environnementale et sans doute perpétuer une jurisprudence évolutive sur la valeur de la Charte *(Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC : JurisData n° 2008-010652 et Cons. const., 7 mai 2014, n° 2014-394 DC)*. Cette décision devrait rendre effectifs les droits et libertés contenus dans la Charte, encore discutés par le Conseil lui-même *(Cons. const., 23 nov. 2012, n° 2012-283 DC)***(A)** . De même, cette décision ouvre d'autres débats qui devraient permettre des évolutions favorables autant pour l'avenir des obligations positives de la France en matière environnementale que pour le rayonnement international de son engagement pour l'environnement **(B)** .

**A. - La protection de l'environnement : un objectif de valeur constitutionnel**

Le Conseil affirme bien « qu'il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ». Il s'agit là d'une nouveauté remarquable dans la jurisprudence du Conseil. Cette décision pose clairement les dispositions de la Charte de l'environnement au-dessus d'autres intérêts, dont la liberté de commerce et de l'industrie. Les dispositions contenues dans le préambule de la Charte pourraient bien dès lors devenir désormais un repère pour l'interprétation des autres principes ou libertés. Il s'agit ici d'un apport notable à la doctrine du Conseil constitutionnel et au droit de l'environnement dans son ensemble.

Le Conseil avait déjà eu l'occasion de se prononcer par le passé sur ces questions. Toutefois, ses décisions n'avaient jamais été aussi loin que la décision ici commentée. En effet, dans une décision QPC du 11 octobre 2013 *(Cons. const., 11 oct. 2013, déc. n° 2013-346 DC)*, il avait été saisi sur certaines dispositions de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique. Le Conseil avait estimé en l'espèce que la liberté d'entreprendre pouvait être limitée au regard d'un « but d'intérêt général de protection de l'environnement » poursuivi par le législateur. Par une décision du 7 mai 2014*(Cons. const., 7 mai 2014, n° 2014-394 DC, préc.)*, le Conseil avait estimé, au contraire, que si les premiers alinéas de la Charte de l'environnement avaient valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'instituait un droit ou une liberté que la Constitution garantit, et qu'ils ne pouvaient être invoqués à l'appui d'une QPC.

Deux ans plus tard, et, dans le cadre de l'interdiction de certains produits phytopharmaceutiques, le Conseil constitutionnel, saisi de l'examen de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016, opère un nouveau revirement dans une décision du 4 août 2016*(Cons. const., 4 août 2016, n° 2016-737 DC : JO 9 août 2016)* où s'était prononcé sur les dispositions de cette loi qui créaient un paragraphe II à l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime, qui interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant un ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes. Alors que les requérants avaient fait valoir une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre, le Conseil avait rejeté cet argument, estimant ces dispositions conformes à la Constitution, en se fondant sur « l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement » ainsi que sur l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique.

Dans sa décision du 31 janvier 2020, le Conseil explique qu'il y a certes une atteinte à la liberté d'entreprendre mais que celle-ci n'est pas contraire à la Constitution car « elle est en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis par la Charte de l'environnement ». La Haute Instance constitutionnelle affirme bien la prééminence de la protection de l'environnement en se fondant notamment sur « le patrimoine commun de l'humanité ». Cette expression ouvre la porte à des futures interprétations de l'ordre juridique propices à une protection large et poussée de l'environnement. Au-delà, la motivation du jugement laisse à penser que d'autres contentieux sur ce même fondement pourront suivre. Plus globalement, cela permettra d'y voir un potentiel fondement constitutionnel à des obligations en matière environnementale et climatique (affaire de grande Synthe, V. à ce sujet, *Ch. Huglo, Th. Bégel, Le recours de la commune de Grande-Synthe et de son maire contre l'insuffisance des actions mises en œuvre par l'État pour lutter contre le changement climatique : Énergie - Env. - Infrastr. 2019, dossier 19. – A. Cabanes, L'affaire du siècle donnera-t-elle lieu au jugement du siècle ? : Énergie - Env. - Infrastr. 2019, étude 15 et C. Baldon, L'Affaire du siècle : une action juridique inédite pour contraindre l'État à lutter efficacement contre le changement climatique : Énergie - Env. - Infrastr. 2019, dossier 20* ).

**B. - Un nouveau fondement pour des obligations en matière environnementale ?**

La reconnaissance faite ici par le Conseil était très attendue. La décision du 20 décembre 2019 laissait déjà présager une telle évolution *(Cons. const., 20 déc. 2019, n° 2019-794 DC : JurisData n° 2019-024468 ; Énergie – Env. – Infrastr. 2020, comm. 8, note Ch. Le Bihan Graf et L. Rosenblieh)* lorsque le Conseil a déclaré, à propos de la loi orientation des mobilités, que, aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement, « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à cette exigence constitutionnelle.

Rappelons également que tout droit ou liberté de valeur constitutionnelle impose à l'État de le rendre effectif et permet aux lois d'être, le cas échéant, déclarées inconstitutionnelles pour incompétence négative. Lorsqu'il résulte une absence ou d'une insuffisance de protection, ou des garanties légales, ceci est susceptible d'être sanctionné sur le fondement d'une telle exigence.

Le Conseil exerce un contrôle de la constitutionnalité d'une disposition qui, tout en restreignant la liberté d'entreprendre, met en exergue la protection environnementale – objectif constitutionnel. Ce contrôle du Conseil permet-il de présager que le législateur doit, dans l'avenir, exercer une appréciation plus poussée de la compatibilité entre l'objectif d'une loi et la protection de l'environnement ? De la même manière, la reconnaissance faite dans cette décision, peut-elle servir de fondement à des droits et devoirs en matière environnementale à la charge de l'État mais également des acteurs privés ?

Autrement dit, autant en matière de pesticides que pour d'autres questions environnementales – comme par exemple le changement climatique – la reconnaissance par le Conseil de la valeur constitutionnelle des objectifs de protection de l'environnement contenus dans la Charte servira-t-elle de fondement à des « nouvelles » obligations environnementales pour l'État et les entreprises ?

Il est certain que la reconnaissance d'une telle exigence, rend la Charte de l'environnement pleinement effective. Cette avancée pour la valeur constitutionnelle de la Charte, rend-elle pour autant caduque le débat actuel sur la nécessité de modifier la Constitution en inscrivant à l'article 1er l'objectif de la « préservation de l'environnement » ? La question mérite d'être posée au lendemain des débats sur la question au sein notamment de la convention citoyenne pour le climat.

\*\*\*

Cette décision remarquable produira sans doute un effet bénéfique sur l'avenir de l'ordre public écologique français, en produisant des effets sur la rédaction des futurs textes de loi. Elle servira également d'aiguillon au juge administratif et judiciaire dans l'interprétation et l'application du droit de l'environnement. Enfin, elle pourra exercer une influence positive dans nos pays voisins et dans le cadre international et onussien. Toutefois, si cette décision nous paraît importante au plus point, tant sur le fond que sur la portée, on pourrait néanmoins s'interroger sur sa capacité à créer une jurisprudence constante et durable et à marquer un jalon essentiel pour l'inscription du principe de non-régression dans la Constitution. Nous pensons ici également à l'influence de cette décision au-delà de notre territoire et à son éventuel rayonnement à l'international. En effet, cette décision pourrait être utilisée comme source d'inspiration de juridictions étrangères afin de statuer dans la même lignée (à l'instar de l'affaire Urgenda aux Pays Bas en matière climatique). Également, les notions de patrimoine mondial de l'humanité et celle d'humanité même reprennent ici tout leur sens et font écho avec la Déclaration des droits de l'humanité *(http://droitshumanite.fr/declaration/)*. Cette décision, enfin, peut donner un second souffle aux futures négociations au sein de l'UNEP du projet de Pacte mondial pour l'environnement. La France se situerait ainsi comme un « leader » mondial de la protection de l'environnement.

Il n'en demeure pas moins que cette décision porte en elle-même un élément qui n'a pas été tranché mais qui sera sans doute prochainement soulevé au niveau international : celui de la compatibilité des règles du commerce international (OMC) avec les différentes dispositions de la loi EGALIM. Restons dès lors alertes aux futurs développements sur cet aspect épineux, tout en nous réjouissant cependant de beaux auspices pour l'avenir du droit de l'environnement que cette décision augure.

**Mots clés : Environnement et développement durable. - Santé et environnement. - Protection de l'environnement. - Principe à valeur constitutionnelle**

© LexisNexis SA